

## **Skriftlig redegørelse**

(Redegørelsen er optrykt i den ordlyd, hvori den er modtaget).

### **Redegørelse af 19/2 08 om OSCE.**

(Redegørelse nr. R 2).

**Udenrigsministeren** (Per Stig Møller):

#### *1. INDLEDNING*

Arbejdet i OSCE har også i det forgangne år været præget af udfordringer og omskiftelser. De muligheder, som OSCE giver for politisk dialog mellem Øst og Vest, gør organisationen til en naturlig platform for debat om et Europa under forandring. Det er ikke altid let i en konsensusbaseret organisation. OSCE's samlede arbejdsopgaver spænder vidt og udføres ofte i tæt samarbejde med andre internationale aktører som Europarådet, EU, FN og NATO. Med EU's udvidelse udgør EU næsten halvdelen af OSCE's 56 deltagerstater. EU's indflydelse bliver dermed på den ene side forstærket, men på den anden side ønsker andre medlemmer ikke, at EU bliver for dominerende. OSCE's brede definition af sikkerhed, dækker over den menneskelige, den politisk-militære samt den økonomiske og miljømæssige dimension. Det giver en speciel udfordring, når der skal etableres et balanceret samarbejde mellem alle deltagerlande både Øst og Vest for hovedkvarteret i Wien. En række af landene Øst for Wien, med Rusland i spidsen, finder, at der fra vestlig side fokuseres for meget på den menneskelige dimension. Arbejdet i OSCE i den menneskelige dimension har netop i 2007 været præget af visse deltagerlandes forsøg på at begrænse tidligere accepterede forpligtelser i OSCE og nedprioritere organisationens aktiviteter i denne dimension. Fra dansk side tillægges det vægt, at OSCE til stadighed arbejder for at omsætte grundlæggende værdier som demokrati, menneskerettigheder og retsstatsprincipper til handling i OSCE's aktiviteter.

#### *2. OSCE MINISTERRÅDSMØDE I MADRID, 29.-30. NOVEMBER 2007*

OSCE's ministermøde i Madrid 29.-30. november 2007 var præget af modsætninger mellem de vestlige lande på den ene side og Rusland og andre ligesindede på den anden, men der opnåedes trods alt nogle vigtige resultater. Det mest markante resultat vedrørte OSCE-formandskaberne for årene 2009-11. Netop dette stridsemne resulterede i et forsøg fra de vestlige lande på at give en udstrakt hånd til landene Øst for Wien for at sikre et bedre samarbejdsklima i OSCE. Man ønskede at tage hensyn til både stemning og sammenholdskraft i organisationen, der ville lide skade ved et afslag på Kasakhstans formandskabskandidatur og til behovet for at knytte Kasakhstan og Centralasien i øvrigt tættere til Vesten, politisk såvel som økonomisk. Skeptikerne pegede på landets noget blakkede menneskerettigheds- og demokratiprofil og dermed på hensynet til OSCE's troværdighed og gennemslagskraft, men det kontroversielle spørgsmål om Kasakhstans formandskabskandidatur for 2009 blev genstand for en pakkedløsning, hvor Grækenland bliver formand i 2009, Kasakhstan i 2010 og Litauen i 2011. Der knyttedes ikke betingelser til Kasakhstans formandskab, men den kasakhiske udenrigsminister måtte i et indlæg på mødet forpligte Kasakhstan til at prioritere den menneskelige dimension højt, respektere uafhængigheden for Kontoret for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder (ODIHR) og fortsætte demokratiseringsprocessen i Kasakhstan.

En anden vigtig beslutning på Ministerrådsmødet vedrørte et engagement om grænsekontrol mellem Afghanistan og de centralasiatiske deltagerstater i OSCE. Målet er at bidrage til udviklingen i Afghanistan med projekter inden for grænsekontrol, bl.a. ved at uddanne grænsevagter og toldembedsmænd med henblik på at bekæmpe narkohandel og illegal transport af våben. Konsensus om samtlige beslutningsforslag om terrorismebekæmpelse afspejlede den generelle enighed inden for dette område, der er en prioritet også for Rusland. Man vedtog således beslutninger om beskyttelse af kritisk energi-infrastruktur mod terror- og kriminelle anslag, offentlig-privat partnerskab i bekæmpelsen af terrorisme og støtte til FN's globale strategi mod terrorisme. Under OSCE's menneskelige dimension blev der vedtaget beslutninger om tolerance og ikke-diskrimination, om bekæmpelse af menneskehandel i forbindelse med tvangsarbejde og om bekæmpelse af seksuel udnyttelse af børn på internettet.

Det lykkedes ikke at få vedtaget teksten til en Konvention om Juridisk Personlighed, Privilegier og Immuniteter for OSCE, som en særlig arbejdsgruppe efter flere års forarbejder havde færdiggjort i oktober 2007. Bestræbelserne herpå strandede på et russisk krav om forudgående eller i det mindste samtidig vedtagelse af et Charter for OSCE – dvs. en grundlæggende traktat, der fastlægger rammerne for organisationens virke og de forskellige institutioners status. Som det var tilfældet de seneste fire år, nåede man heller ikke denne gang til enighed om en politisk sluterklæring. Det var russisk modvilje mod omtale af de forpligtelser, Rusland havde påtaget sig på Istanbul-topmødet i 1999 om tilbagetrækning af tropper og materiel fra Georgien og Moldova, der stod i vejen herfor. Heller ikke forsøg på at nå til enighed om regionale erklæringer om henholdsvis Georgien og Moldova bar frugt i lyset af situationen i disse konflikter. Under indtryk af den uafklarede situation omkring Kosovos fremtidige status var det ej heller muligt at nå til enighed om en erklæring om Kosovo. Til gengæld vedtog mødet en kort erklæring om konflikten i Nagorno-Karabakh, hvori Armenien og Aserbajdsjan opfordres til at fortsætte forhandlingerne på grundlag af de grundlæggende principper for en fredelig løsning af konflikten, som formandskabet for Minsk-gruppen har udarbejdet.

### *3. RUSLANDS ROLLE I OSCE*

I 2007 blev det stadig mere tydeligt, at Rusland i stadig højere grad sætter spørgsmålstegn ved OSCE-forpligtelser på menneskerettigheds- og demokratiområdet. For eksempel ønskede Rusland ikke at deltage i forhandlingerne om beslutningsforslag omhandlende henholdsvis menneskerettighedsforkæmpere og forenings- og forsamlingsfrihed, og dermed kunne dette forslag ikke vedtages på Ministerrådsmødet i Madrid. Rusland har gennem 2007 gang på gang luftet sin utilfredshed med, at OSCE i dag anvender så mange ressourcer inden for den menneskelige dimension. Det gælder først og fremmest de mange møder om menneskerettigheder, der ofte domineres af kritik af Rusland og dets allierede, primært Belarus og de centralasiatiske lande.

En anden stor anstødssten for Rusland er valgobservationsområdet, hvor Rusland kritiserer ODIHR's virksomhed for at være ensidig ved i dominerende grad at koncentrere sig om valg »Øst for Wien«, ligesom ODIHR beskyldes for at have forudfattede negative holdninger til forløbet af valghandlingerne i disse lande. I konsekvens af sin kritik fremlagde Rusland et beslutningsforslag på Ministerrådsmødet, der indeholdt ændringer af ODIHR's valgobservationer, herunder en reduktion i antallet af observatører og begrænsninger i muligheden for at fremkomme med vurderinger af valgets forløb kort efter valghandlingens afslutning. Som forventet blev forslaget ikke støttet af de vestlige lande, der ikke ønsker at ændre OSCE's nuværende indsats på valgobservationsområdet. I forbindelse med Dumavalget i december 2007 så ODIHR sig i sidste ende nødsaget til at aflyse sin valgobservationsmission, fordi man ikke fandt at kunne udføre sit mandat på forsvarlig måde på de givne betingelser. Ved samme valg blev det af OSCE's

Parlamentariske Forsamling besluttet at gennemføre en begrænset valgobservation, inden for de rammer, som Rusland havde udmeldt. Forud for præsidentvalget den 2. marts 2008 er der blevet truffet en fælles beslutning af ODIHR og OSCE's Parlamentariske Forsamling om at aflyse den planlagte valgobservation på grund af russiske restriktioner. Rusland lægger i forbindelse med valgobservation vægt på at følge de nedskrevne (og vagt formulerede) OSCE-forpligtelser (København-forpligtelserne) til punkt og prikke, mens den vestlige kritik går på, at Rusland også bør leve op til »OSCE-ånden« og gældende praksis. I forbindelse med tidligere valg i Rusland har der kunnet gennemføres valgobservationsmissioner i overensstemmelse med almindelig ODIHR-praksis.

Spørgsmålet om NGO-deltagelse i OSCE-møder udgør endnu et vanskeligt emne i dialogen med Rusland, bl.a. i lyset af Ruslands egen NGO- og ekstremismelovgivning. De gældende retningslinjer for NGO-deltagelse er først og fremmest indeholdt i Helsinki-dokumentet fra 1992, der udelukkende forbyder deltagelse af »personer eller organisationer, som griber til voldsanvendelse eller offentligt billiger terrorisme eller voldsanvendelse«. Uenighed om fortolkning af disse retningslinjer kom senest til udtryk i efteråret 2007, hvor Rusland modsatte sig deltagelse af Den Russisk-Tjetjenske Venskabsforening i to OSCE-møder om dels ofre for terrorisme og dels menneskerettigheder. Foreningen blev nægtet adgang til deltagelse i det første møde, men ikke i det efterfølgende, hvilket medførte russisk udvandring. I kølvandet på denne episode fremlagde Rusland et beslutningsforslag om »strømning af NGO-deltagelse i OSCE-begivenheder«, der lagde op til mere snævre rammer for NGO-deltagelse bl.a. ved at sikre deltagerstaternes kontrol med, hvilke NGO'er der får adgang til møderne ved f.eks. at indføre registreringskrav. Forslaget blev ikke støttet af de vestlige lande, der generelt er tilfredse med den eksisterende adgang for NGO'er, som har fungeret uden større vanskeligheder i adskillige år. Det er sandsynligt, at Rusland i 2008 igen vil forsøge at få modaliteterne for NGO'ers adgang til OSCE-møder ændret. Det finske OSCE-formandskab for 2008 er kommet med en klar udmelding om, at man fortsat agter at invitere NGO'er på grundlag af de eksisterende retningslinjer.

På det mere overordnede plan ønsker Rusland, at der bliver vedtaget et charter for OSCE, dvs. en grundlæggende traktat, der fastlægger rammerne for organisationens virke og de forskellige institutioners status. Det primære sigte hermed er at styrke staternes kontrol med organisationen og ikke mindst institutioner som ODIHR og Repræsentanten for de frie Medier. USA støtter ikke tanken om et charter, idet man netop i høj grad værdsætter OSCE's fleksible og »ubureaukratiske« karakter. De fleste andre vestlige lande har i princippet ikke noget imod, at der udarbejdes et charter for OSCE – under forudsætning af, at det ikke vil indebære en tilbagetræden fra allerede påtagne forpligtelser og ej heller fører til indskrænkninger i institutionernes nuværende autonomi. Dette vil formentlig være vanskeligt at forene med de russiske tanker.

#### *4. DEN MENNESKELIGE DIMENSION*

En vigtig og kontroversiel del af OSCE's arbejde er koncentreret om den menneskelige dimension, såvel centralt som i felten. Drøftelserne i 2007 har til en vis grad fokuseret på kerneområder såsom opbygning af demokratiske institutioner og sikring af fundamentale frihedsrettigheder, herunder ytrings-, forenings- og forsamlingsfrihed samt beskyttelse af menneskerettighedsforkæmpere. Danmark arbejder sammen med den øvrige vestlige landekreds for, at disse kerneområder forbliver på OSCE's dagsorden. Danmark var bl.a. initiativtager til, at EU-formandskabet på det årlige Gennemførelsesmøde i Warszawa arrangerede et møde om EU's retningslinjer for beskyttelse af menneskerettighedsforkæmpere.

Rusland og andre ligesindede lande har i de seneste år ønsket at begrænse OSCE's aktiviteter inden for disse kerneområder. På Ministerrådsmødet i Madrid i november 2007 var modsætningerne

på nogle punkter så store, at bestræbelserne på at opnå konsensus omkring en række beslutningsforslag måtte opgives. Dette gjaldt forslagene om valgobservation, menneskerettighedsforkæmpere samt forenings- og forsamlingsfrihed.

Under det spanske formandskab i 2007 har tolerance og ikke-diskrimination samt bekæmpelse af menneskehandel været centrale emner, der er blevet taget op ved adskillige møder i den menneskelige dimension. Disse emner er forholdsvis ukontroversielle i en OSCE-sammenhæng i første række, fordi de spørgsmål, der bliver rejst i den forbindelse, kan rettes til deltagerstater såvel Øst som Vest for Wien. I det forgangne år er der bl.a. blevet afholdt en OSCE-højniveauekonference i Bukarest om bekæmpelse af intolerance og diskrimination, og det spanske formandskab arrangerede i efteråret en konference i Cordoba om bekæmpelse af diskrimination mod muslimer. Tegningesagen er i 2007 blevet omtalt som referencepunkt under enkelte konferencer, heriblandt ovennævnte konferencer i Bukarest og Cordoba. Der har ikke været tale om nogen særskilt debat af sagen eller specifik kritik af Danmark. OSCE's Repræsentant for Frie Medier har udtalt sig om efterdønninger af sagen i 2007 og hilst det velkomment, at redaktøren for et fransk satirisk blad blev frikendt i sagen om genoptryk af Muhammed-tegningerne.

Det finske OSCE-formandskab har i 2008 lagt op til en prioritering af emnerne bekæmpelse af menneskehandel, herunder særligt spørgsmålet om identifikation af og støtte til ofre, bæredygtig integration af roma- og sinti-grupper samt ligestillingsspørgsmål. Finland ønsker endvidere en fortsættelse af OSCE's aktive indsats og implementering af forpligtelser på valgobservationsområdet. Andre finske prioriteter under den menneskelige dimension omfatter drøftelse af bred og aktiv deltagelse af NGO'er under OSCE-møder samt sikring af rettigheder for menneskerettighedsforkæmpere.

## *5. DEN MILITÆRE DIMENSION*

I 2007 kom der fornyet fokus på de klassiske opgaver med at sikre og udbygge sikkerhed og stabilitet i Europa – i første række som følge af præsident Putins beslutning om at suspendere af Traktaten om Konventionelle Styrker i Europa (CFE-traktaten). Sagen havde som bekendt ikke fundet sin afslutning ved årets udgang trods en livlig forhandlingsaktivitet også i OSCE-sammenhæng. Danmark varetog i efteråret 2007 formandskabet i Forum for Sikkerhedssamarbejde (FSC), OSCE's militære søjle. Øst – Vest dialogen under det danske formandskab var åben og konstruktiv. Den omfattede kontroversielle emner som for eksempel planerne om missilforsvar i Europa og missilincidentet i Georgien den 6. august 2007, hvor et russisk fly angiveligt skulle have angrebet en georgisk radarstation, samt spørgsmålet om evt. nye tillidsskabende foranstaltninger i forbindelse med den europæiske sikkerhedsstruktur. Episoden om den såkaldte missilhændelse blev undersøgt af flere eksperthold, og det spanske OSCE-formandskab sendte en særlig udsending, den tidligere kroatiske udenrigsminister Zuzul. Det spanske formandskab fremlagde på baggrund af Zuzuls rapport og konsultationer med en række lande en rapport med henblik på at undgå lignende episoder samt komme med forslag til, hvordan OSCE skal håndtere eventuelle lignende episode fremover. Trods oprindelig russisk modstand mod drøftelse af hændelsen under dansk FSC formandskab blev denne en succes, med ros til det danske formandskab for håndteringen af sagen fra alle sider, inklusiv fra Georgien og Rusland. Nogen bredt accepteret afklaring af hændelsesforløbet opnåedes dog ikke.

Blandt de syv beslutningsforslag, der blev behandlet og vedtaget under det danske FSC-formandskab skal særlig fremhæves en beslutning, som pålægger OSCE-landene at lade al informationsudveksling om militære spørgsmål foregå i elektronisk form, således at denne kan samles på OSCE's sikrede web-site. Der er forventning om, at denne beslutning vil føre til større transparens: Når alle data er tilgængelige samme sted og nemt vil kunne hentes af deltagerlandene,

må der antages at komme større opmærksomhed på de rapporterede oplysninger, ligesom det vil blive lettere at sætte fokus på udviklingen i de enkelte deltagerlande.

I det forløbne år er der sket tilfredsstillende fremskridt inden for arbejdet med at nedbringe og sikre overskydende lagre af små og lette våben samt konventionel ammunition. To projekter i henholdsvis Ukraine og Armenien er blevet afsluttet, og der er taget afgørende skridt til at iværksætte nye projekter. Danmark har herunder støttet gennemførelsen af projekter vedrørende destruktion af et ammunitionsdepot i Montenegro og destruktion af et lager på over 16.000 tons raketbrændstof i Ukraine med donationer på henholdsvis 150.000 og 500.000 Euro. Det omhandlede raketbrændstof (»melange«) er ekstremt miljøskadeligt. Det vurderes således, at et udslip på blot 100.000 liter vil kunne udslette al biologisk liv inden for en radius af to kilometer. Endvidere vil en nedsivning til grundvandet kunne være katastrofal. Danmark har fra 2008 påtaget sig rollen som koordinator i alle spørgsmål vedrørende destruktion af overskydende lagre af konventionel ammunition m.v., og fra dansk side får vi derved yderligere mulighed for løbende at følge gennemførelsen af ovennævnte projekter.

Det finske OSCE-formandskab har i januar 2008 opfordret til politisk dialog mellem deltagerstaterne, hvilket ikke mindst gælder i spørgsmålet om CFE-traktaten, hvor det nuværende dødvande i forhandlingerne risikerer at sætte hele CFE-regimet på spil. Det finske formandskab har herudover bebudet, at man i 2008 vil lægge særlig vægt på at få udbygget OSCE's arbejde med at nedbringe og sikre overskydende lagre af små og lette våben samt konventionel ammunition, både med hensyn til vedtagelse af nye bestemmelser og gennemførelse af praktiske foranstaltninger. Finland vil tillige tage initiativ til en udvidet OSCE-indsats på terrorismebekæmpelsesområdet i tæt samarbejde med andre internationale organisationer, der er aktive på området, herunder i første række FN.

## *6. DEN ØKONOMISKE OG MILJØMÆSSIGE DIMENSION*

Under OSCE's økonomiske og miljømæssige dimension satte man i 2007 særlig fokus på spørgsmålet om miljø set i et sikkerhedsmæssigt perspektiv, og på initiativ fra det spanske OSCE-formandskab vedtog ministerrådsmødet i Madrid en erklæring vedr. OSCE's kommende strategi på dette område. Det følger heraf, at man i OSCE skal fremme samarbejdet om at reducere den sikkerhedsrisiko, der er affødt af miljørelaterede problemer, såsom klimaændringer, udpining af jord, jordforurening og styring af vandressourcer. Erklæringen blev beklageligvis ikke så skelsættende, som det store flertal af lande, herunder Danmark, gerne havde set. Som følge af modstand fra enkelte lande kunne der således ikke opnås enighed om mere vidtgående forpligtelser på dette område og ej heller en eksplicit omtale af klimaændringers mulige negative virkninger. På ministerrådsmødet vedtog man tillige en erklæring om behovet for bedre dialog og samarbejde omkring styring af vandressourcer. I erklæringen nævnes blandt andet behovet for øget opmærksomhed på og samarbejde vedr. grænseoverskridende problemer i forbindelse med floder, der løber gennem flere lande.

Det finske formandskab i 2008 har meldt ud, at man i arbejdet med den økonomiske og miljømæssige dimension vil lægge særlig vægt på det sikkerhedsmæssige perspektiv med det formål at styrke økonomisk udvikling og regional stabilitet samt fortsætte tidligere bestræbelser på at sikre konfliktforebyggelse og -løsning i OSCE-området. Grænsekontrol er tilsvarende et prioritetsområde for formandskabet, herunder nye grænsesikringsinitiativer i Centralasien. Særlig prioritet vil endvidere blive givet til spørgsmålet vedrørende samarbejde om maritime og indenlands vandveje i OSCE-regionen. Emnet bygger videre på de to foregående års hovedtemaer, henholdsvis transportspørgsmål og miljø i et sikkerhedsmæssigt perspektiv.

## 7. OSCE'S FELTMISSIONER

OSCE har i alt 19 feltmissioner, som er en væsentlig del af organisationens virksomhed. Godt 72 % af OSCE's budget går til missionerne, hvor ca. 85 % af organisationens ca. 3.500 medarbejdere gør et omfattende praktisk arbejde i felten for aktivt at fremme OSCE-forpligtelserne. De fleste missioner har projekter og rådgivning inden for demokrati og menneskerettigheder, økonomi, god regeringsførelse samt ikke mindst forebyggelse, bilæggelse af og genopbygning efter konflikter. Missionerne foretager løbende overvågning af udviklingen på disse områder og leverer dermed input til den politiske dialog i Wien.

På *Vestbalkan* (Albanien, Bosnien-Hercegovina, Kroatien, Makedonien, Montenegro, Serbien og Kosovo) har OSCE sine største feltmissioner. De centrale indsatsområder er menneske- og mindretalsrettigheder, tilbagevenden af flygtninge, forsoning, opbygning af retsstaten, demokratiudvikling, civilsamfund og frie medier. Projekterne spænder lige fra polititræning til opbygning af retssystemer baseret på europæiske standarder.

Den største OSCE-mission er i *Kosovo*, hvor OSCE – siden 1999 – er indgået som en del af FN's overgangsadministration, UNMIK, med selvstændigt ansvar for demokratisering, civilsamfundsudvikling, udvikling af en fri presse, overvågning af mediernes, retsreformer samt polititræning. OSCE er p.t. den eneste internationale organisation i Kosovo med en tilstedeværelse i alle 30 kommuner. OSCE besluttede 21. december 2007 at forlænge mandatet for OSCE's mission i Kosovo til udgangen af januar 2008. Det blev samtidig besluttet ved udløbet af denne termin automatisk at forlænge missionens mandat med en måned ad gangen, så længe ingen deltagerstat gør indvending herimod. OSCE-missionen i dens nuværende form må dog antages inden længe at skulle bringes til ophør. Det vil blive vanskeligt at sikre OSCE's fortsatte tilstedeværelse i Kosovo efter statusafklaringen. Måske kan en vis fleksibilitet, begrundet i et serbisk ønske om at sikre mindretalsbeskyttelse, muliggøre enighed om et kompromis, hvorefter mandatet for en fremtidig mission i Kosovo efter statusafklaringen i første række kommer til at omfatte monitorering og i mindre grad assistance.

OSCE traf i december 2007 beslutning om, at man med virkning fra udgangen af 2007 nedlægger OSCE's mission i *Kroatien* og erstatter missionen med en stærkt reduceret OSCE-tilstedeværelse i landet under betegnelsen OSCE's »Office in Zagreb«. I forhold til den hidtidige mission har det nye kontor fået et stærkt reduceret mandat, primært koncentreret om monitorering af krigsforbrydersager. Kroatien har med stor bestemtighed modsat sig, at kontoret beskæftiger sig med spørgsmål om flygtninges tilbagevenden og reintegration (»Sarajevo-processen«), og dette spørgsmål indgår derfor ikke i mandatet. Med nedlæggelsen af missionen har man også lukket missionens kontorer uden for Zagreb, herunder i Sisak og Karlovac. OSCE's tilstedeværelse i Kroatien er således blevet stærkt reduceret i forhold til tidligere. Antallet af personel er blevet reduceret fra omkring 150 til ca. 20 personer.

OSCE er til stede i samtlige *centralasiatiske republikker* (Kasakhstan, Kirgisistan, Tadsjikistan, Turkmenistan og Usbekistan), hvor organisationen siden midten af 1990'erne har været engageret i projekter til fremme af demokratisering, menneskerettigheder og god regeringsførelse. Med tiden er projektporteføljen også blevet udvidet til mere sikkerhedsorienterede aktiviteter såsom grænsekontrol og politiprojekter rettet mod at bekæmpe organiseret kriminalitet og terrorisme. Valgobservation udgør fortsat en vigtig opgave. Trods undertiden vanskelige arbejdsforhold er det lykkedes OSCE at opretholde en bred kontakt til civilsamfundene i regionen.

Særligt udviklingen i *Tadsjikistan* og bidrag fra OSCE i Dushanbe har været en af de mere positive overraskelser i 2007. OSCE Centret i Tadsjikistan, etableret i 1994 for at bistå med forhandling af en fredelig løsning på borgerkrigen i landet fra 1992-1997, er med omkring 100 ansatte, fem feltkontorer og et årsbudget i 2007 på omkring 30 millioner kroner, den største OSCE-

mission i Centralasien. Centrets aktiviteter dækker hele OSCE's brede virkeområde fra minerydning, sikring af våben og ammunitionsdepoter og grænsesikkerhed til sikring af radioaktivt affald, demokratiudvikling, fremme af menneskerettigheder, støtte til frie medier, ligestilling mellem kønnene og miljø og regional samhandel, men i særdeleshed øget kontrol med statsgrænserne har haft høj prioritet. Der er endvidere udviklet nye aktiviteter med en mere regional dimension, herunder inden for økonomisk udvikling, grænsekontrol og -sikkerhed, styring af vandressourcer, støtte til politi og terrorbekæmpelse, minerydning, destruktion af håndvåben samt håndtering af nukleart affald.

Tadsjikistan har haft en vigtig rolle under udviklingen af et regionalt grænseprojekt, der også inddrager partnerlandet Afghanistan og bl.a. fokuserede på bekæmpelse af narkosmugling, hvilket er stort problem. Med kun begrænsede egenmidler har Tadsjikistan haft store vanskeligheder med at opbygge egen kapacitet til at sikre grænsen mod Afghanistan efter, at de russiske grænsetropper overlod overvågning af grænsen til Tadsjikistan. På den baggrund rettede Tadsjikistan i juli 2006 en officiel forespørgsel til OSCE om støtte til udvikling af grænsekapacitet, med vægt på problematikken i forhold til den tadsjikisk-afghanske grænse.

Henset til, at der indtil videre ikke har kunnet opnås enighed om at gennemføre *OSCE-aktiviteter direkte i Afghanistan* har muligheden for indirekte støtte via de centralasiatiske OSCE deltagerstater vist sig at være et bæredygtigt kompromis mellem forskellige opfattelser blandt deltagerstaterne vedrørende OSCE's rolle i forhold til Afghanistan. Under Ministerrådsmødet i Madrid opnåedes – som tidligere omtalt – enighed om et OSCE engagement om grænsekontrol mellem Afghanistan og de centralasiatiske deltagerstater i OSCE. I denne sammenhæng tilbyder især Tadsjikistan muligheder for samarbejde om udvikling af aktiviteter, som underbygger sikkerhed og stabilitet i de centralasiatiske OSCE deltagerstater og, som samtidig støtter udviklingen i Afghanistan. Som modtager- og transitland for en stor del af den stadigt stigende opiumsproduktion i Afghanistan og med frygt for terrorisme og smugling af våben over den lange grænse, har Tadsjikistan klareste egeninteresse i at arbejde for stabilitet, sikkerhed og økonomisk udvikling i Afghanistan. OSCE Centret er i denne sammenhæng blevet bedt om at præsentere ideer til implementering af ministerrådsbeslutningen om Afghanistan, som ikke blot sigter mod at sikre grænsen, men også mod positivt samarbejde om åbning af grænser for legitim samhandel og færdsel, transport og transit, handel, udveksling af information mv. Missionens »rule of law« – aktiviteter og initiativet med at oprette en »social partnerskabsklub«, der bringer repræsentanter for regering og civilsamfund sammen, skal endvidere fremhæves. Missionen vil ikke mindst fortsat arbejde for udviklingen af en ombudsmandsinstitution i Tadjikistan.

I det sydlige *Kaukasus* (Georgien, Armenien, Azerbajdjan) er OSCE fortsat engageret i håndteringen af de såkaldte frosne konflikter, der i årevis har stillet sig i vejen for en egentlig stabilisering af regionen. OSCE dækker endvidere i det sydlige Kaukasus fortsat det traditionelle brede spektrum af aktiviteter inden for demokratisering, menneskerettigheder og god regeringsførelse. Som i Centralasien er indsatsen i de senere år tillige i stadigt større omfang blevet rettet mod projekter inden for grænsekontrol, polititruening mv. med henblik på at bekæmpe organiseret kriminalitet og korruption. Valgobservation er fortværende en vigtig opgave, som det sås under georgisk præsidentvalg 5. januar 2008. Under armensk og azerbajjansk præsidentvalg henholdsvis 19. februar og i oktober 2008 vil ODIHR's valgobservation spille en afgørende rolle.

I *Georgien* deltager OSCE aktivt i forsøgene på at løse konflikten i Sydossetien og overvåger i samarbejde med FN løbende situationen i Abkhasien. Rusland har trods det fortsat anstrengte bilaterale forhold til Georgien den 5. juli 2007 rømmet militærbasen i Akhalkalaki, samt fjernet russisk militærustyr fra Batumi-basen i henhold til den georgisk-russiske aftale fra 2005, hvilket dog ikke hidtil har skabt den håbede positive afsmitning på situationen i Abkhasien og Sydossetien.

I *Armenien* og *Azerbajdjan* er OSCE's indsats koncentreret om støtte til civilsamfundet,

udarbejdelse af lovgivning, træning af journalister og andre områder af betydning for demokratisering og retsstatsprincipper. Desuden er fokus i stigende grad rettet mod projekter inden for polititræning, bekæmpelse af menneskehandel og korruptionsbekæmpelse. OSCE spiller en central rolle i Minsk-processen, der har til formål at finde en løsning på *konflikten mellem Armenien og Azerbajdjan om området Nagorno-Karabakh*. Det forløbne år har dog ikke bragt afgørende fremskridt i forhandlingerne. Udviklingen i området skal ses i lyset af de kommende præsidentvalg i Armenien og i Azerbajdjan i 2008. I slutningen af 2007 var det vurderingen, at det største problem – og reelt eneste hindring – for en fredsløsning var spørgsmålet om Lachin-korridoren, som forbinder Armenien med Nagorno-Karabakh, idet de resterende spørgsmål vurderes at kunne falde på plads. Der er løbende fremskridt på andre områder, selvom det går langsomt. Hvis man ikke når frem til en løsning inden for overskuelig fremtid, er der til gengæld en reel risiko for et nyt våbenkapløb mellem Armenien og Azerbajdjan, hvilket kan føre til en opblussen af konflikten. Det skyldes ikke mindst Azerbajdjan's stigende velstand, som Armenien på det militære område agter at følge ved at øge deres militærudgifter tilsvarende.

I *Moldova* forestår OSCE's missionens internationale bestræbelser på at finde en forhandlingsløsning i konflikten med udbryderregionen Transnistrien. Denne konflikt har de sidste år været i hårdknude fortrinsvis på grund af det transnistriske styres umedgørlighed. Imidlertid har man i 2007 set tegn, der kunne give håb om ny fremgang i forhandlingerne. OSCE-støttede aktiviteter med sigte på at bortskaffe de store mængder af våben og ammunition fra sovjettiden, der er oplagret i Transnistrien, er derimod præget af fortsat stilstand på grund af russisk og transnistrisk modstand.

I *Belarus* har OSCE en mindre mission. OSCE's tilstedeværelse har til formål at bistå regeringen med opbygningen af demokratiske institutioner, konsolideringen af retsstatsprincipper og udvikling af civilsamfundet. Derudover skal missionen assistere Belarus i økonomiske og miljømæssige aktiviteter. Gennem samarbejdet konfronteres de belarussiske myndigheder løbende med krav om demokratisering og fornyelse samt krav om at leve op til sine forpligtelser, som medlem af OSCE, i overensstemmelse med de grundlæggende værdier, som organisationen er baseret på. OSCE-missionen fungerer også som spydspids for et øget internationalt samarbejde. OSCE er den eneste internationale organisation med menneskerettigheder som fokus, der er fast repræsenteret i landet. Trods vanskelige arbejdsvilkår, præget af myndighedernes restriktive krav, har OSCE-missionen en bred berøringsflade med NGO'er, partier og myndigheder i Belarus – også sammenlignet med andre organisationer og repræsentationer, som befinder sig i landet. Belarus fastholdt imidlertid i 2007 støtte til russisk linje om generel nedprioritering af aktiviteterne i OSCE's menneskelige dimension. Der er ingen tvivl om, at Belarus grundlæggende ikke for øjeblikket ønsker at engagere sig til fordel for forpligtende programmer om fremme af demokrati, menneskerettigheder og retssamfund.

I *Ukraine* bistår OSCE de lokale myndigheder og civilsamfundet med projekter inden for demokratisk, økonomisk og social udvikling. Bistanden omfatter bl.a. støtte til bestræbelserne med at etablere en egentlig retsstat samt udvikling af demokratiske institutioner og beslutningsprocesser. OSCE traf i december 2007 beslutning om at forlænge mandatet for OSCE's Projektkoordinator i Ukraine indtil 30. juni 2008. Danmark støtter via sit Naboskabsprogram flere af OSCE's aktiviteter i Ukraine. Herunder et medieprogram til fremme af uafhængige medier og til styrkelse af mediernes evne til at bidrage til et demokratisk samfund samt et civilsamfundsprogram for Ukraine, som sigter på at fremme demokratisk udvikling baseret på retssikkerhed og respekt for menneskerettigheder ved at støtte udviklingen af bæredygtige civilsamfundsorganisationer.



## 8. ANDRE TVÆRGÅENDE INDSATSER

### 8.1 Terrorismebekæmpelse

OSCE's indsats for bekæmpelse af terrorisme tager udgangspunkt i en handlingsplan udarbejdet under dansk ledelse og vedtaget i forbindelse med Ministerrådsmødet i Bukarest i december 2001. Handlingsplanen er senere blevet suppleret med en række enkeltstående beslutninger omhandlende specifikke emner forbundet med terrorismebekæmpelse, herunder blandt andet en styrket indsats inden for politisamarbejde, grænsesikkerhed, handel med våben og narkotika, containersikkerhed og finansiering af terrorisme. Under det spanske OSCE-formandskab i 2007 har navnlig spørgsmålet om ofre for terrorisme været centralt, og der blev i september 2007 gennemført en særlig konference om emnet i Wien. Den mulige rolle for civilsamfundet i forbindelse med forebyggelse af terrorisme var forinden blevet taget op under et uformelt møde i Barcelona. Den tværdimensionale og holistiske tilgang til sikkerhed inden for organisationen indebærer, at OSCE kan engagere sig inden for alle aspekter af terrorismebekæmpelse, herunder ikke alene i forbindelse med de politiske aspekter i form af konfliktløsning, men også tekniske aspekter forbundet med reduktion af risici. OSCE kan desuden med sit indgående kendskab til lokale forhold yde FN direkte assistance med evalueringen af staters fremskridt med deres mekanismer til terrorismebekæmpelse. Fra dansk side lægges der vægt på at styrke det regionale samarbejde og på at udnytte OSCE's potentiale på dette område bedst muligt. At bekæmpelse af terrorisme ikke krænker menneskerettigheder er ikke mindst en dansk mærkesag i OSCE.

### 8.2 Bekæmpelse af menneskehandel

Den finske parlamentariker og tidligere social- og sundhedsminister, Eva Biaudet, har siden oktober 2006 været udpeget som OSCE's Særlige Repræsentant for Bekæmpelse af Menneskehandel for at hjælpe deltagerstaterne, koordinere OSCE's egen indsats og sikre et effektivt samspil mellem regeringer, civilsamfund og internationale organisationer. Under Ministerrådsmødet i Madrid blev der vedtaget en beslutning, som sætter fokus på menneskehandel i relation til tvangsarbejde med fokus på deltagerstaternes nationale lovgivning. Beslutningen omhandler status og rettigheder for personer handlet i forbindelse med tvangsarbejde og indeholder en række opfordringer til OSCE's deltagerstater inden for forskellige områder, herunder forebyggelse, beskyttelse og assistance, efterforskning, lovgivning og retsforfølgelse.

Kontoret for OSCE's Særlige Repræsentant for Bekæmpelse af Menneskehandel har i 2007 udført en omfattende spørgeskemaundersøgelse, hvor deltagerstaterne blev anmodet om at afgive oplysninger om national koordination, handlingsplaner og mekanismer for afrapportering vedr. menneskehandel. Det er hensigten, at disse oplysninger vil blive anvendt som baggrundsinformation for den årlige rapport fra OSCE's Særlige Repræsentant, som forventes at blive præsenteret i efteråret 2008. OSCE vil endvidere i 2008 fortsætte samarbejdet med Europarådet i forbindelse med dets nedsættelse af en ny og uafhængig ekspertgruppe [GRETA], som skal følge op på implementeringen af Europarådets konvention om indgriben overfor menneskehandel, der træder i kraft 1. februar 2008. Danmark har sammen med p.t. 10 lande ratificeret konventionen og vil derved blive underlagt GRETA-monitorering.

### 8.3 OSCE's Højkommissær for Nationale Mindretal

Den norske ambassadør Knut Vollebæk blev den 4. juli 2007 udpeget for en treårig periode til OSCE's Højkommissær for Nationale Mindretal og efterfulgte således den svenske ambassadør Rolf Ekéus, som tiltrådte i 2001. I november 2007 fremlagde Højkommissæren sin første rapport og konstaterede, at OSCE-regionen fortsat er plaget af konflikter, hvor nationale mindretal er i klemme. Højkommissæren påpegede, at det først og fremmest var deltagerstaterne selv, som

gennem udvikling af demokratiske systemer, retsstatsprincipper og god regeringsførelse kunne sikre nationale mindretals kår. I sin korte tid på posten har Højkommissæren aflagt besøg i Sydøsteuropa, Centralasien og Kaukasus. Behov for øget fokus på udviklingen i Centralasien og en videreførelse af den politiske dialog med Rusland, som i særlig grad omhandler forholdene for russiske mindretal uden for Rusland, men også interne etniske forhold i Rusland, er blandt Højkommissærens prioriteter. Højkommissæren er et vigtigt supplerende element i OSCE's konfliktbyggende indsats, da arbejdet oftest foregår uden for offentlighedens søgelys i direkte fortrolige samtaler med den politiske ledelse i de lande, hvor mindretal har vanskelige forhold. En afgørende rolle for Højkommissæren er endvidere at foretage »tidlig varsling« i stater med mindretalsproblemer ved at give anbefalinger og bidrage til løsninger, før eventuelle konflikter opstår.

#### *8.4 Samarbejde med Europarådet*

Samarbejdet mellem OSCE og Europarådet ventes at blive yderligere udviklet og styrket i de kommende år. Der lægges afgørende vægt på, at samarbejdet bidrager til at sikre den bedst mulige udnyttelse af organisationernes ressourcer og at unødigt overlappning hindres. Det er specielt på områder som menneskerettigheder og demokratispørgsmål, hvor begge organisationer er aktive. En afgørende forskel er dog, at Europarådet som udgangspunkt fastlægger retslige normer, hvor OSCE især er praktisk udførende på baggrund af de politiske forpligtelser, som deltagerstaterne har påtaget sig. Samarbejdet foregår blandt andet på det praktiske plan, hvor eksempelvis ODIHR i vidt omfang lægger Europarådets retlige standarder til grund for sit arbejde, ligesom Europarådets indsats i medlemslandene støtter sig til OSCE's feltmissioner. Indbyrdes samarbejde mellem de to organisationers respektive missioner skal endvidere fremhæves.

Forholdet mellem OSCE og Europarådet har tiltrukket sig øget interesse de seneste år og et tæt samarbejde på de områder, hvor begge organisationer er aktive, er intensiveret for at sikre et effektivt samarbejde på følgende fire centrale områder: bekæmpelse af henholdsvis terrorisme, menneskehandel, diskrimination og intolerance samt beskyttelse af nationale mindretal. Vedrørende samarbejdet om kampen mod terrorisme er der identificeret syv delområder for samordning af aktiviteterne. Det vedrører sikring af menneskerettigheder i kampen mod terrorisme, retsligt samarbejde, tiltag mod finansiering af terrorisme, beskyttelse af vidner, tiltag mod opfordring, rekruttering og træning til terrorisme. For så vidt angår menneskehandel er hovedvægten blevet lagt på at sikre, at så mange lande som muligt ratificerer Europarådets nye konvention mod menneskehandel. En fælles publikation i 2007 om henholdsvis OSCE og Europarådets standarder vedrørende rettigheder for nationale minoriteter og tolerance samt tiltag mod diskriminering skal nævnes. Fremhæves skal også samarbejdet mellem Europarådets Anti-racismekomité ECRI og ODIHR, herunder udveksling af landerapporter og drøftelser i diverse arbejdsgrupper blandt andet om retningslinjer for dataindsamling i forbindelse med »hate crimes« samt om terrorbekæmpelse og respekt for menneskerettigheder, også i forhold til racisme.

#### *9. SAMARBEJDE MED OSCE'S PARTNERLANDE*

En styrkelse af samarbejdet med OSCE's partnerlande har været en prioritet for det afgående spanske OSCE-formandskab, og i 2007 lykkedes det at nå til enighed om etablering af en Partnerskabsfond. Fonden skal gennem frivillige bidrag finansiere det praktiske samarbejde med OSCE's Middelhavspartnerlande (Algeriet, Egypten, Israel, Jordan, Marokko og Tunesien) og de asiatiske partnere (Afghanistan, Japan, Mongoliet, Sydkorea og Thailand). På ministerrådsmødet i Madrid vedtoges endvidere en erklæring, der taler for et styrket samarbejde med partnerlandene samtidig med, at partnerlandene opfordres til at tage yderligere skridt til frivillig gennemførelse af OSCE's forpligtelser. Én af de mere markante beslutninger i Madrid vedrørte – som tidligere omtalt – et

OSCE engagement om grænsekontrol mellem Afghanistan og de centralasiatiske deltagerstater i OSCE med det formål at bidrage til en styrkelse af grænsekontrollen på de lange og ofte ubevogtede grænser mellem Afghanistan og de centralasiatiske lande, blandt andet ved at uddanne grænsevagter og toldembedsmænd med henblik på at bekæmpe den illegale transport af våben og narkotika.

I 2008 vil fokus i forhold til Middelhavspartnerlandene være på spørgsmål om tolerance og migration. Det forventes endvidere, at drøftelser med de asiatiske partnerlande i 2008 vil fokusere på spørgsmål om terrorbekæmpelse, bekæmpelse af menneskehandel, ligestillingsspørgsmål samt grænsesikkerhed og polititræning.

Det årlige Middelhavsseminar blev afholdt i Tel Aviv i december 2007 og omhandlede i lighed med tidligere år spørgsmålet om bekæmpelse af intolerance og diskrimination. Kun to (Egypten og Jordan) ud af fem arabiske partnerlande deltog i seminaret – formentlig fordi seminaret var henlagt til Israel. I marginen af seminaret gennemførtes et civilsamfundsforum for NGO'er, der blandt andet fokuserede på kvinders deltagelse i samfundslivet, herunder i spørgsmål vedrørende bekæmpelse af intolerance.

#### *10. DEN PARLAMENTARISKE FORSAMLING*

Fra dansk side tillægges den parlamentariske involvering i OSCE's arbejde betydelig vægt. Den interparlamentariske dialog og løbende vurdering af deltagerstaternes efterlevelse af deres OSCE-forpligtelser er et væsentligt element i organisationens samlede indsats. Danmark tillægger et tæt samspil mellem OSCE's regeringsdel og OSCE's Parlamentariske Forsamling stor betydning, herunder ikke mindst på valgobservationsområdet – én af OSCE's kerneaktiviteter. Det finske formandskab vil i 2008 arbejde for et tæt samarbejde mellem ODIHR og den Parlamentariske Forsamling i spørgsmålet om valgobservation. Finland opfordrede under formandskabspræsentationen alle deltagerstater til at samarbejde med ODIHR og slog på vigtigheden af et tæt samarbejde mellem ODIHR og OSCE's Parlamentariske Forsamling, som senest er blevet udmøntet i praksis i forbindelse med præsidentvalget i Georgien den 5. januar 2008. Også i indsatsen til fremme af respekt for menneskerettigheder kan regeringsdelen og den Parlamentariske Forsamling understøtte hinanden. F.eks. vedtog OSCE's Parlamentariske Forsamling på sit sommermøde i Kiev – ifølge forslag fra den danske rapportør for tredje komité – en opfordring til Belarus om at opfylde sine forpligtelser på menneskerettighedsområdet, et emne, der ofte er fokus på, også i regeringsdelen. På Kiev-mødet vedtog Forsamlingen endvidere en resolution om behovet for en styrkelse af OSCE's engagement med menneskerettighedsforkæmpere – en vigtig opfordring, der kan hjælpe til med at skubbe på for OSCE's fortsatte arbejde med dette kontroversielle spørgsmål.

#### *11. PERSPEKTIVERINGS- OG HANDLINGSPLAN FOR OSCE I 2008*

Under det spanske OSCE-formandskab i 2007 var der mange vanskelige udfordringer. Særligt i den menneskelige dimension var modsætningerne store, og udfordringerne i 2007 til OSCE's normer og værdier, set i lyset af deltagerstaternes ideologiske uoverensstemmelser, havde en negativ indvirkning på behandlingen af OSCE's kerneområder. Denne tendens må i høj grad ventes også at påvirke arbejdet i den menneskelige dimension i 2008. Den generelle modsætning mellem Øst og Vest skyldes som udgangspunkt forskellige opfattelser af prioritering, fortolkning og implementering af forpligtelser i OSCE, men når denne uenighed mellem Øst og Vest er blevet mere udtalt i dette årti, er det mere en afspejling af ændringen i det internationale politiske klima i almindelighed end en specifik OSCE-relateret krise. Efter vestlig opfattelse er problemet især russiske bestræbelser på at begrænse forpligtelser inden for menneskerettigheder og demokrati, med

valgobservation som det mest aktuelle eksempel. Rusland og andre peger omvendt på, at den menneskelige dimension er for dominerende i forhold til de to andre dimensioner, og de finder blandt andet, at institutionerne i OSCE – især ODIHR – bruger deres autonomi til en overdreven fokusering på problemer Øst for Wien. Drøftelserne under den militære dimension har dog på det seneste været præget af en mere åben og konstruktiv holdning, trods et dødvande i spørgsmålet om CFE-traktaten. Hertil kommer, at der ikke har været politisk vilje til at løse de frosne konflikter i OSCE-området. Ej heller til at udarbejde en omfattende miljø-strategi for OSCE eller konsensus til at vedtage teksten til en Konvention om Juridisk Personlighed, Privilegier og Immuniteter for OSCE.

Bevidst om splittelsen sidste år i OSCE har det *finske OSCE-formandskab for 2008* fremlagt et formandskabsprogram i januar 2008 for det kommende år, som lægger op til en pragmatisk linje under ledetrådene »kontinuitet, kohærens og samarbejde«. En dialog om OSCE's værdier og normer indgår ikke direkte i det finske formandskabs arbejdsprogram, da formandskabet ikke anser det for realistisk at gennemføre nævnte dialog uden omfattende forberedelse på grund af deltagerstaternes forskellige fortolkninger af OSCE's menneskelige dimension. Fra finsk side blev beslutningen i Madrid om kommende OSCE-formandskaber for 2009-2011 imidlertid anset som en oplagt mulighed for at sikre en vis form for langtidsplanlægning gennem afholdelse af regelmæssige kvintetmøder (dvs. afgåede, nuværende og kommende formandskaber), herunder eventuel forberedelse af vanskelige drøftelser. Det vil uden tvivl blive vanskeligt at finde fodslag om vejen frem. Men som OSCE-formand i 2008 vil Finland imidlertid have de bedste forudsætninger for – med landets mangeårige erfaringer som nabo til Rusland – at søge Rusland inddraget i et konstruktivt samarbejde.

Fra dansk side ses et klart behov for i 2008 fortsat at presse på for implementering af OSCE-forpligtelserne. Dette gælder særligt inden for den menneskelige dimension, da klassiske menneskerettighedsprincipper fortsat bliver ignoreret eller direkte udfordret i OSCE-området. Konstruktive drøftelser i 2008 – med finsk formandskab som »brobygger« – skal forhindre at OSCE's vigtige arbejde med at fremme demokrati og menneskerettigheder bliver sat under pres. Danmark skal sammen med ligesindede stater arbejde ihærdigt for, at de politiske forpligtelser deltagerstaterne har påtaget sig i OSCE og den hidtidige praksis for at gennemføre disse – ikke mindst på valgobservationsområdet – ikke bliver sat under pres. Danmark er en aktiv fortaler for og deltager i et bredt OSCE-samarbejde for at værne om OSCE's ånd og målsætninger om demokrati, velfærd og respekt for menneskerettigheder.

---

Hermed slutter redegørelsen.

---